

关于进一步引导和规范农村土地经营权流转的实施方案

为全面贯彻习近平总书记关于新时代推进农村土地制度改革、做好农村承包地管理工作的重要指示精神，深化农村土地制度改革，完善农村承包地“三权分置”制度，激活农村资源要素，根据《中华人民共和国农村土地承包法》和农业农村部印发的《农村土地经营权流转管理办法》及《自治区党委办公厅、自治区人民政府办公厅关于进一步引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的实施意见》，制定本方案。

一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，贯彻落实第三次中央新疆工作座谈会精神，完整准确贯彻新时代党的治疆方略，贯彻落实自治区党委九届十次、十一次、十二次全会精神，牢固树立和落实新发展理念，以巩固完善农村基本经营制度为核心，以依法维护农民权益为出发点和落脚点，加强农村土地经营权流转服务管理，引导农村土地经营权有序流转，着力培育新型农业经营主体，壮大农业社会化服务组织，发展多种形式适度规模经营，为提升粮食和重要农产品保障能力促进农业增效和农民增收、推进乡村全面振兴、实现农业农村现代化提供坚实保障。

二、基本原则

坚持稳定农村土地承包关系。坚决落实坚持农村土地农民集体所有、农户家庭承包经营的基本制度，保持农村土地承包关系稳定并长久不变，遵循依法、自愿、有偿原则，任何组织和个人不得强迫或者阻碍承包方流转经营权。

坚持依法保障农民及各方权益。农村土地经营权流转不得损害农民利益，不得损害农村集体经济组织和利害关系人合法权益，不得破坏农业综合生产能力和农业生态环境，不得改变土地用途，坚决遏制耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”。

坚持放活农村土地经营权。鼓励采取多种方式促进农村土地经营权有序流转和适度规模经营，进一步放活经营权，有效保护经营权权能，推进家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营等共同发展，培育壮大新型农业经营主体。

坚持因地制宜优化农村资源配置。立足南北疆地域特点和区情稳妥推进农村土地经营权流转，不搞“一刀切”，不下指标命令，不攀比、不冒进，采取的方式方法要与当地农村生产力发展水平相适应。促进土地要素更大范围内合理配置。

三、重点任务

(一)保持农村土地承包关系稳定

1.巩固和完善农村基本经营制度。坚决贯彻党中央关于保持农村土地承包关系稳定并长久不变的重大决策，扎实做好农村承包地确权登记颁证工作，确保农村承包地权属应确尽确、证书应发尽发。逐步扩大农村集体机动地调查整理整县试点范围，摸清村集体所有集体机动地、“四荒地”底数，

落实地块面积、四至坐标、空间位置，形成全区农村集体土地承包经营管理“一张图”。(责任单位:自治区农业农村厅、自然资源厅、林草局等，各地(州、市)人民政府(行政公署)。以下任务的责任单位均有各地(州、市)人民政府(行政公署)，不再列出)

2.建立农村土地承包经营权登记制度。建立健全承包合同取得权利、登记记载权利和证书证明权利的登记制度，常态化开展确权登记业务和日常管理工作。积极推进县级农村土地确权信息应用平台升级和联网，强化承包经营信息跟踪调查，形成动态管理大数据。规范数据保管、更新、使用和安全保密等工作，实行县级登记更新数据成果每半年定期上报制度。指导各地依托农村土地确权信息应用平台，开展县级农村土地承包(流转)合同网签试点。2021年，每个地(州、市)向自治区农业农村厅申报推荐1个县(市、区)开展登记和网签制度试点。(责任单位:自治区农业农村厅、自然资源厅、林草局等)

3.建立健全农村土地经营权流转管理制度。根据《农村土地经营权流转管理办法》，制定自治区实施细则，完善日常管理服务 and 风险化解机制。指导各地开展流转备案审核、交易鉴证、权证颁发等工作，动态掌握土地经营权流转和规模经营数据。加快制定自治区农村土地承包(流转)合同示范文本，指导各地规范使用。2022年，各地全面使用自治区统一印发的农村土地承包(流转)合同示范文本，合同签订及土地流转规范率达到80%以上;每个地(州、市)至少有1-2个县

(市、区)全面推开交易鉴证书、农村土地经营权证书颁发工作。相关证书由自治区农业农村厅统一确定样式，各地自行印制。(责任单位:自治区农业农村厅、司法厅、自然资源厅、林草局等)

4.妥善化解农村土地承包经营和经营权流转纠纷。发扬新时代“枫桥经验”，按照《农村土地承包经营纠纷调解仲裁法》规定，落实县级人民政府主体责任，保障县级农村土地承包仲裁委员会专用场所、设施、人员和经费。利用农村土地确权信息应用平台提升调解仲裁信息化水平。仲裁员由各县农村土地承包仲裁委员会自行聘用，岗位资格由各地(州、市)农业农村局评定，报自治区农业农村厅备案。加强仲裁员队伍建设，强化业务培训，确保全区仲裁员每年在县级以上专题培训中轮训一遍。农村土地承包管理部门要建立与法院、司法行政机关等部门的沟通协调机制，建设便民高效调解仲裁体系。做好年度平安建设调解仲裁考评工作。2021年，各地(州、市)要制定县级仲裁庭、乡(镇)调解机构和村级调解小组建设计划。在继续利用原有县级仲裁庭的基础上，探索建立与劳动仲裁庭的合作模式，乡、村两级调解机构可与乡(镇、街道)、村(社区)人民调解委员会合并设立，确保2年内实现全区县(市、区)、乡(镇)、村全覆盖。(责任单位:自治区农业农村厅、司法厅、信访局、自治区高级人民法院等)

(二)引导和推动农村土地经营权有序流转

5.加大各级财政奖补力度。鼓励有条件的地方制定扶持政策，建立激励奖励补助机制，统筹安排涉农财政资金，加

快构建政府鼓励、财政支持、企业参与、社会投入、农民自愿、依法有偿的土地经营权流转新机制，逐步形成区、地、县三级财政联动投入机制。土地经营权流转必须符合当地农业农村发展实际，必须充分尊重农民意愿，必须有利于农民增收致富，流入方必须优先雇佣流出土地的农民务工，让农民成为土地经营权流转的积极参与者和真正受益者。支持各地制定具体细则，对土地经营权流转成效突出的行政村、连片规模流转的承包农户及经营主体等进行奖励。村集体经济组织要加强宣传动员，协助做好流转奖补信息核实和奖补资金使用监督等工作。**2021** 年底前，各地将以政府名义建立的相关工作机制报自治区农业农村厅备案。(责任单位:自治区财政厅、农业农村厅等)

6.加强涉农项目倾斜支持。支持土地经营权流转较好的地区优先承担相关涉农项目，将土地规模化流转试点乡村纳入农业产业化发展项目扶持范围。现代农业产业园建设项目要适当向土地流转面积大、农业规模化经营水平高的县(市、区)倾斜。支持在规模流转的土地上布局高标准农田建设、水肥一体化、农业产业示范基地等项目。强化财政资金导向作用，加大对利用流转土地从事粮食规模种植项目的补贴力度，特别如加大对从事土地规模化经营带动小农户发展成效明显项目的扶持力度。在县级主管部门指导下，各乡(镇)要加强土地流转管理服务，支持涉农企业参与流转土地，合理确定土地经营规模及扶持标准。**2021** 年底前，各地将以政府名义建立的项目扶持机制报自治区农业农村厅备案。(责任单位:

自治区农业农村厅、发展改革委、财政厅等)

7.加快农村产权流转交易市场建设。加快建立县级农村产权流转交易市场、乡级服务站，组建村级信息员队伍，逐步完善区、地、县、乡、村五级交易服务体系。健全管理制度和交易规则，引导各类农村产权要素进入市场公开交易。探索建立农村土地经营权流转平均价格信息发布制度，由农村产权流转交易市场(农业农村部门)定期发布辖区乡(镇)农村土地经营权流转平均价格信息和变化趋势，引导各方理性确定交易价格。2022 年底前，全区所有县(市、区)建立并落实农村土地经营权流转平均价格信息发布制度，每个地(州、市)选定 1-2 个县(市、区)建立农村产权流转交易市场。到 2025 年，各地(州、市)半数以上县(市、区)建立农村产权流转交易市场。(责任单位:自治区农业农村厅、发展改革委、自然资源厅等)

8.加强以土地为中心的联合与合作。全面深化土地股份合作制改革，农户可依法直接以承包土地经营权对公司和农民专业合作社出资(入股)，也可出资设立农民土地股份专业合作社或通过农民专业合作社以经营权出资(入股)设立公司。在充分尊重农民意愿前提下，充分借鉴北疆地区土地股份合作的经验做法，在具备土地股份合作基础的县(市、区)中选取一批具备条件的农业产业化龙头企业开展经营权入股试点，力争在建立土地股份合作社组织机构和财务制度方面取得重要进展。2021 年，每个地(州、市)向自治区农业农村厅申报推荐 1 个村开展土地股份合作制改革试点。(责任单位:

自治区农业农村厅、市场监督管理局、供销合作社等)

(三)防范化解农村土地经营权流转风险

9.加强工商资本租赁农地监管和风险防范。全面建立工商资本租赁农地上限控制、分级备案、经营资质审查、项目审核、风险保障金、事中事后监管等制度，加强对流转合同履行情况和租赁农地用途的跟踪监管，确保不改变土地性质和用途、不降低耕地地力。对工商资本违反相关产业发展规划大规模流转耕地不种粮的行为要坚决予以纠正，并终止享受相关扶持政策。流转土地用于规模化种植棉花的，可按照当地统一规划执行。鼓励和引导工商资本从事良种繁育、粮食生产专业化社会化服务和粮食加工流通等。鼓励工商资本对租赁农地实施集中连片整理，新增耕地必须用于农业生产。工商资本(包括联合经营主体)租赁农地实行分级审核备案，租赁面积超过 10000 亩或整村(组)租赁的，还应向自治区、地(州、市)农业农村部门备案。整村(组)租赁农村土地的，必须经县级农业农村部门鉴证进行公开交易并足额缴纳风险保障金。2021 年底前，各地要全面建立监管和风险防范机制加强对区域内工商资本跨区域、大面积、整村(组)流转土地的监管，并将工作情况及时报自治区农业农村厅。(责任单位：自治区农业农村厅、自然资源厅、新疆银保监局、人行乌鲁木齐中心支行等)

10.发挥农村集体经济组织功能和作用。引导农村集体经济组织积极开展为农服务，帮助降低成本、提高效率。支持和指导农村集体经济组织依法依规履行农村土地发包、调整、

监督、收回等权能，落实书面备案程序，防止和纠正长期撂荒、损毁耕地、非法改变土地用途等行为。在尊重农民意愿的基础上，鼓励和支持农村集体经济组织统筹经营集体土地或托管农户承包土地。农村集体经济组织受成员委托统一组织土地流转或利用集体资金改良土壤、提高地力的，可向流入方收取基础设施使用费和土地流转管理服务费，用于农田基本建设或其他公益性支出。(责任单位:自治区农业农村厅、自然资源厅等)

(四)培育壮大新型农业经营主体

11.支持新型农业经营主体承接流转土地。鼓励农业产业化龙头企业与农民专业合作社、家庭农场、农户建立稳定的利益联结机制和合作机制。落实国家支持新型农业经营主体建设用地的有关规定，县域内年度建设用地指标、城乡建设用地增减挂钩节余用地指标向其倾斜。新型农业经营主体直接用于或服务于农业生产的生产设施、附属设施和配套设施用地，按照设施农用地规定管理。依托高素质农民培育项目，对各类新型农业经营主体带头人开展分期培训，2021 年培训人数 500 人。(责任单位:自治区农业农村厅、自然资源厅、供销合作社等)

12.积极争取金融机构有效扶持。引导金融机构加大对新型农业经营主体的支持力度，稳步扩大农村普惠金融改革试点。健全新型农业经营主体名单发布制度，由各级农业农村部门建立示范性新型农业经营主体名录库，配合各级市场监督管理部门定期更新发布名单。加强银政互联和银企融资对

接，探索建立以农村土地和生产经营数据为核心的新型农业经营主体信息数据库和融资综合服务平台。押物范围，积极资综合服务平台。拓宽新型农业经营主体抵押质押物范围，积极推广农村土地经营权抵押贷款业务。鼓励农业产业化龙头企业、农民专业合作社及其联合社为其带动的家庭农场、农户等提供担保增信。2022年上半年，各地要建立新型农业经营主体名单发布机制，定期公布名录库。(责任单位:人行乌鲁木齐中心支行、自治区财政厅、市场监督管理局、农业农村厅、新疆银保监局等)

四、工作保障

(一)加强组织领导。各地各有关部门要把深化农村土地制度改革作为实施乡村振兴战略的重要内容，把引导农村土地经营权规范有序流转和发展适度规模经营摆上重要议事日程，加强组织领导，强化统筹谋划，明确责任主体，确保各项政策落到实处。加快建立会商机制，完善制度措施，定期研究工作，切实维护广大农户和各类新型农业经营主体的合法权益。

(二)注重探索创新。坚持“有法依法、无法依规、无规依民”，鼓励各地探索新模式、新办法，示范带动工作开展。坚持用改革的办法化解矛盾、解决问题，充分发挥基层首创精神，有针对性地制定政策措施。把农民满意作为工作准绳，坚持取智取法取道于民，争取农民群众支持配合，坚决防止出现大范围、大规模信访问题。

(三)落实责任分工。县(市、区)、乡(镇)人民政府要履行

主体责任，强化属地管理，做好流出土地农户再就业服务引导工作。各有关部门要按照职能职责，加强协调配合，形成工作合力。农业农村部门负责做好管理服务、纠纷调处、信息化建设和督导考核等工作，及时掌握工作动态、提出政策建议。自然资源部门负责做好设施农用地备案、土地用途管制等工作，查处违法改变土地用途等行为。财政部门负责相关经费保障。市场监督管理部门负责经营主体的工商注册登记和管理工作，通过企业信用信息公示系统向社会公开企业基本信息。司法部门和法院负责提供法律支持。人民银行、银保监部门等负责指导金融机构做好金融支持工作。

(四)强化督导检查。各地要加强工作指导，建立重点工作台账，明确责任单位和时限，确保各项任务落实到位。将土地流转工作成效纳入乡村振兴战略实绩考核，作为考核领导班子和领导干部的重要内容并加大分值权重。对违背农民意愿搞强行推动导致流出土地农户收入水平不升反降的严肃问责。自治区农业农村厅要结合考核结果，对各地工作进度、质量、成效和创新情况进行综合评估，每年通报表扬一批工作突出的县(市、区)、乡(镇)及村集体经济组织主要负责人；对工作落后的地区提出限期整改意见，逾期不改的，由有关部门给予通报批评或约谈问责。强化农业综合行政执法检查，对违法违纪和侵害农民合法权益的行为坚决查处绝不姑息。加强农村土地承包经营管理队伍建设，确定具体工作机构和人员,保障必要的工作条件，确保有人管、有条件管，把工作做实做细。

各地要于每年 6 月 20 日、12 月 20 日之前将工作推进落实情况报自治区农业农村厅。